RESOLUCIÓN 112/2022, DE 7 DE OCTUBRE, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2022/000364

Asunto: Reclamación presentada por el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E, ante la falta de respuesta a su solicitud de acceso a la información pública por parte del Ayuntamiento de Bilbao.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 26 de abril de 2022, el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E presentó una solicitud de información ante el Ayuntamiento de Bilbao, mediante la que requería lo siguiente:

- *"Listado no nominal de los trabajadores del Ayuntamiento de Bilbao que en la actualidad tengan "Dedicación especial y Superior Horario"*
- *Área y puesto a la que pertenecen*
- *Modalidad "A" o "B""*

2.- Con fecha 30 de agosto de 2022, ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento de Bilbao a su solicitud, el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E interpone reclamación ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.

A la citada reclamación acompaña copia de la solicitud efectuada ante el Ayuntamiento de Bilbao por el canal electrónico.

3.- Con fecha 2 de septiembre de 2022, esta Comisión da traslado electrónico de la reclamación al Ayuntamiento de Bilbao con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo. Dicha notificación resultó aceptada por el Ayuntamiento el día 5 de septiembre.

4.- Pasado el plazo otorgado al efecto, a la fecha de la presente Resolución, el Ayuntamiento de Bilbao no ha realizado alegación alguna. Atendiendo a la siempre necesaria toma en consideración de las variables que pudieran afectar a los límites de acceso a la información, o de las dificultades que pudieran existir para proporcionar la información por encontrarse en curso de elaboración o de publicación, o por necesidad de reelaboración etc., hemos de manifestar que hubiera sido deseable conocer el criterio de dicho Ayuntamiento, quien podría haber aportado elementos de

juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. No obstante, aunque es de lamentar la falta de colaboración con esta Comisión, la ausencia de alegaciones por parte del Ayuntamiento de Bilbao no impide resolver la reclamación presentada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, esta Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en relación con la regulación que establece el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Institución Locales de Euskadi.

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a esta Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el supuesto que nos ocupa, en caso de existir la información que se solicita, estaría en poder del Ayuntamiento de Bilbao, por resultar de su competencia.

4.- La solicitud de información fue presentada el 26 de abril de 2022 por el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E ante el Ayuntamiento de Bilbao, por el canal electrónico. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el Ayuntamiento de Bilbao contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. El reclamante afirma no haber recibido respuesta, no habiendo sido

desvirtuada esta afirmación por el Ayuntamiento en el plazo de audiencia concedido al efecto.

5.- El Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E interpone la reclamación que nos ocupa, con fecha 30 de agosto de 2022, ante esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. En este sentido, el artículo 24.2 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Por su parte, el artículo 24.3 establece que la tramitación de las reclamaciones ha de ajustarse a lo dispuesto en materia de recursos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En este sentido, el artículo 122.1 de la citada Ley dispone que, en el caso de que el acto administrativo que se recurre no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo cual la reclamación ha de entenderse presentada en plazo.

6.-Es necesario destacar que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma o al ámbito económico y presupuestario, así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento… La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos... en materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos,…en el ámbito de la información de relevancia económica,*

presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos…"

7.- Por su parte, en el Capítulo II de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, relativo a las obligaciones de publicidad activa de las entidades locales vascas se incide con mayor exigencia en la publicación de información que "*facilite el ejercicio del control del poder, de la actividad político-institucional y de la actuación administrativa de los entes locales, así como que garantice la rendición de cuentas de las representantes y los representantes públicos y el escrutinio de su gestión por la ciudadanía*."

8.- *El capítulo III de la* Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno *"configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular."*

9.- Por su parte, en el Capítulo III de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, relativo a los principios en materia de acceso a la información pública y órgano de reclamaciones, establece que "*Las limitaciones establecidas en la legislación básica en materia de transparencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública serán interpretadas con carácter restrictivo y mediante un proceso de evaluación entre el daño presumiblemente producido al interés público y privado que se invoque frente a la relevancia o trascendencia de la información solicitada y su necesidad objetiva para llevar a cabo un escrutinio democrático de la acción de gobierno".* Dichos límites no son de aplicación directa en ningún caso, son de carácter potestativo, y debe justificarse su aplicación basándose en motivos de interés público y habiendo previamente valorado el perjuicio o daño que la aportación de la información supondría.

10.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En este sentido, ha de tomarse en consideración también que la solicitud de información ha sido realizada por un sindicato, el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E. Los sindicatos tienen reconocido un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que "*contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios*", lo que conlleva en la legislación laboral el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones. Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquélla, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical.

El artículo 40.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público recoge entre las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal la de recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento. La jurisprudencia ha señalado que no implica una lista cerrada y completa, sino abierta, que permite incluir otras que se consideren necesarias para el ejercicio de sus respectivas funciones y la defensa de la libertad sindical.

11.- En este caso ha de mencionarse también que el derecho de acceso a la información relativa al empleo público adquiere especial relevancia habida cuenta que es la transparencia precisamente un fundamento básico de actuación, tal y como se regula en el artículo 1.3 h) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

12.- No habiéndose presentado alegación alguna que determine la aplicación de alguno de los límites que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Comisión no pueda apreciar daño alguno que prevalezca sobre el interés público en la divulgación de la información solicitada, estando ella vinculada con la finalidad de la citada Ley 19/2013, que no es otra que la rendición de cuentas, esto es, que la ciudadanía pueda conocer cómo se adoptan las decisiones y bajo qué criterios actúan las administraciones públicas.

Sobre el mismo tipo de contenido que lo solicitado, es la relación de puestos de trabajo, que es de obligada publicidad activa en virtud del artículo 56 d) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en los siguientes términos " *Las relaciones de puestos de trabajo deberán incorporar un cuadro sinóptico que resuma, además de la retribución individualizada por categoría, los elementos más relevantes de ese instrumento de ordenación*", y así consta publicada en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Bilbao.

Únicamente cabe señalar que, aunque no se solicita el listado nominal de trabajadores, sino las áreas y puestos, en los casos en los que los puestos tengan una única dotación, la identificación del ocupante puede ponerse de manifiesto. En este sentido cabe indicar que esta Comisión comparte el criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc… y las retribuciones de sus empleados o funcionarios. Este criterio recoge lo siguiente:

"A. *En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionario públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIBG, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información.*
B. Ello no obsta, y en todo caso:
a) La información –siempre en el supuesto de que resulte obligado facilitarla conforme a las reglas del anterior apartado A.- no se facilitará cuando el acceso suponga un perjuicio para uno o varios de los bienes enumerados en el artículo 14.1 de la LTAIBG y la limitación sea justificada, proporcionada a su objeto y finalidad de protección y

haya tenido en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia en el mismo de un interés superior que justifique el acceso.
b) Tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial-p-ej. La de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amanaza terrorista-, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan.
En este último caso, si el órgano, organismo o entidad responsable de la información tuviera conocimiento o pudiera deducir razonablemente de la información de que dispusiese que alguno o algunos de los empleados concernidos por una solicitud de información pudiera hallarse en una situación de protección especial, deberá recabar del o los afectados la información necesaria para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta".

13.- Por último, y dado que se vienen sucediendo varias reclamaciones de la misma entidad y ante la misma administración pública, esta Comision desea hacer constar que, aunque el procedimiento de derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resulte de aplicación para estos casos, sería deseable que la relación con los sindicatos se articulara de un modo abierto y flexible, colaborativo, evitando así que se haga un uso inapropiado del procedimiento administrativo previsto para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La complejidad administrativa que este uso reiterado del procedimiento de derecho de acceso a la información pública puede generar - con el uso de medios y tiempos que exige un procedimiento administrativo formal en el que intervienen dos instancias distintas-, un procedimiento que es garantista, pero que puede resultar ineficiente para la finalidad pretendida por los sindicatos, y a su vez, que no siempre está vinculada con la finalidad de la ley de transparencia, -*que es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*-, unido al frecuente uso que las administraciones hacen del silencio administrativo, hace que los hechos se aproximen al concepto de abuso de derecho por ambas partes, que esta Comisión entiende debería ser evitado.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias S.V.P.E, ante la falta de respuesta a su solicitud de acceso a la información pública por parte del Ayuntamiento de Bilbao.

Segundo.- Emplazar al Ayuntamiento de Bilbao para que, en el plazo de 10 días, proporcione la información solicitada a la entidad reclamante, conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 12.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Ayuntamiento de Bilbao.

Cuarto.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación a la entidad reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

MIREN MARTIARENA BARKAIZTEGI